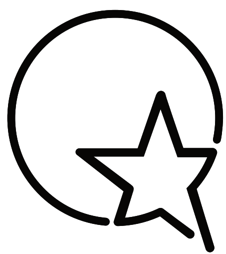

ЕЎРАПЕЙСКАЯ
РАДА
ПА МІЖНАРОДНЫХ
АДНОСІНАХ
ecfr.eu

POLICY MEMO

Ostrogorski Centre

АД САНКЦЫЙ ДА САМІТАЎ: БЕЛАРУСЬ ПАСЛЯ КРЫЗІСУ ВА УКРАІНЕ

Яраслаў Крывой з удзелам Эндру Ўілсана

РЭЗЮМЭ

- Беларусь заклапочана дзеяннямі Расіі ва Украіне і спрабуе дыстанцыявацца ад Расіі, у тым ліку адмаўляючыся афіцыйна прызнаваць анексію Крыма і заклікаючы да правядзення міратворчай аперацыі. Яна таксама церпіць ад наступстваў эканамічнага спаду ў Расіі.
- Прэзідэнт Лукашэнка зрабіў крокі па заахвочванні беларускай мовы і ідэнтычнасці, каб супрацьстаяць расійскаму ўплыву. Але ён не рухаецца да большага ўзаемадзеяння з палітычнай апазіцыяй.
- Крызіс ва Украіне ўмацаваў непрыняцце беларускім народам рызыкі і знізіў імавернасць пратэстаў пасля запланаваных сёлета выбараў.
- Малаверагодна, каб Мінск адмовіўся ад сваёй у цэлым прарасійскай арыентацыі, але ён зрабіў асцярожныя дыпламатычныя рэверансы ў бок ЕС.
- ЕС не здолеў дамагчыся правядзення палітычных рэформ у Беларусі праз палітыку санкцый, якія, магчыма, падштурхнулі Беларусь у бок Расіі. Цяпер ЕС трэба засяродзіцца не толькі на прасоўванні дэмакратыі, але і на ўмацаванні беларускага грамадства, што будзе спрыяць інтарэсам Еўропы ў доўгатэрміновай перспектыве.
- ЕС павінен дапамагчы Беларусі мадэрнізаваць мадэль дзяржаўнага будаўніцтва праз узаемадзеянне з грамадзянскай супольнасцю, дапамогу ў правядзенні эканамічных рэформ, паніжэнне візавага бар’еру, прасоўванне ведаў пра ЕС і супрацьдзеянне расійскай прапагандзе.

Беларусь вяртаецца ў цэнтр увагі міжнароднай супольнасці, але гэтым разам не толькі як “апошняя дыктатура Еўропы”. Два саміты па пытаннях канфлікту на ўсходзе Украіны, якія Мінск прыняў цягам апошняга года, сведчаць пра асцярожныя зрухі ў палітычным курсе Беларусі. Хоць Беларусь была хутчэй брокерам, чым сапраўды нейтральным удзельнікам перамоў, вынікам якіх сталі два “Мінскія пагадненні”, беларускі ўрад мае глыбокую заклапочанасць, выкліканую атакай Расіі на суверэнітэт яе суседкі. У адказ Мінск зрабіў крокі, каб дыстанцыявацца ад свайго “старэйшага брата”. Беларусь не прызнала афіцыйна анексію Крыма і заклікала накіраваць міжнародную міратворчую місію ва Украіну, у склад якой уваходзілі б беларускія войскі. Яна нават заклікала Злучаныя Штаты ўзяць больш актыўны ўдзел у спыненні крызісу.

Акрамя таго, эканамічная залежнасць Беларусі ад Расіі прыводзіць да праблем: аддача ад рэцэсіі ў Расіі і падзенне цэн на нафту моцна ўдарылі па Беларусі ў год, калі маюць адбыцца прэзідэнцкіх выбараў. Тым не менш Беларусь дамаглася высокай платы, у тым ліку пазыкі на суму 3 мільярды долараў, за далейшы ўдзел у Еўразійскім саюзе – улюбёным праекце Уладзіміра Пуціна, які пачаў функцыяваць 1 студзеня 2015 года. Карэктаванне ў палітычным пазіцыянаванні Беларусі даюць Еўрапейскаму саюзу шанс перагледзець свае адносіны з краінай пасля перыяду, цягам якога жорсткая лінія ЕС была малавыніковай, і ў час, калі крызіс ва Украіне падахвочвае ЕС да пераацэнкі сваёй палітыкі ў дачыненні да ўсходніх суседзяў.

У адрозненне ад Азербайджана, дзе рэжым выкарыстаў крызіс ва Украіне для атакі на апазіцыю, беларускія ўлады спрабуюць пабудаваць масты і пашырыць сваю падтрымку. Яны не спрабуюць наладзіць кантакты з палітычнай апазіцыяй, якая застаецца слабой і падзеленай і якая, імаверна, як і раней, зазнае перасслед падчас выбарчай кампаніі. Але яны зрабілі асцярожныя крокі

ў кірунку прасоўвання беларускай мовы і ідэнтычнасці. Прэзідэнт краіны Аляксандр Лукашэнка заявіў:

> Ёсць асобныя разумнікі, якія заяўляюць, што Беларусь – гэта, як яны кажуць, частка рускага свету і ледзь не Расіі. Забудзьце! Беларусь – суверэнная і незалежная дзяржава[1].

Прыйшоўшы да ўлады як змагар з традыцыйнымі беларускімі нацыяналістамі, Лукашэнка раней абапіраўся на цьмянае пачуццё грамадзянскай рускамоўнай нацыянальнай ідэнтычнасці. Цяпер, як падаецца, ён адчувае, што доўгатэрміновае выжыванне яго рэжыму павінна быць пабудавана на нейкім больш трывалым падмурку.

Гэтыя сціплыя захады па ўмацаванні беларускай ідэнтычнасці ўзмацнілі напружанне ў дачыненнях з Расіяй. Асобныя радыкальна-нацыяналістычныя групоўкі ў Расіі нават афіцыйна перавялі Лукашэнку з лагеру “сяброў” у лагер “ворагаў”. Беларускія ўлады сталі рабіць асцярожныя дыпламатычныя рэверансы ў бок ЕС[2]. Такой кампаніі не было з таго часу, калі Лукашэнка распачаў кароткі перыяд узаемадзеяння з ЕС падчас папярэдняга раўнду расійскага ціску і эканамічных праблем у 2009–2010 гадах. Тады ён сабатаваў гэтыя намаганні, правёўшы масавыя арышты следам за непрызнанымі Захадам выбарамі ў снежні 2010 года.

ЕС стаіць перад дылемай. З аднаго боку, ён не хоча, каб выглядала, нібыта ён падтрымлівае аўтарытарнага лідара. З другога боку, пасля расійскага ўварвання ва Украіну можна прыводзіць аргументы на карысць падтрымкі ўсіх уцягнутых у змаганне суседзяў Расіі, як сяброў, так і ворагаў, бо палітыка стала з ног на галаву ва ўсім рэгіёне. І Беларусь можа стаць часткай рашэння праблемы, калі ўзаемадзеянне з новым Еўразійскім саюзам (Расіяй, Беларуссю, Казахстанам і Арменіяй) будзе працейшым, чым узаемадзеянне з адной толькі Расіяй, альбо калі Захад зможа ўмацаваць партнёраў Расіі ў якасці процівагі больш напорыстай Расіі. Расія, аднак, можа цалкам паглынуць больш ізаляваную Беларусь, не зважаючы на тое, ці застанецца Лукашэнка ва ўладзе.

ЕС выпрабаваў амаль усе магчымыя падыходы да Беларусі з таго часу, як Лукашэнка ўпершыню быў абраны на пасаду прэзідэнта ў 1994 годзе. Дачыненні былі “замарожаныя” пасля таго, як ён неканстытуцыйна кансалідаваў уладу ў 1996 годзе. Гвалтоўнае знікненне шэрагу яго асноўных апанентаў у 1999–2000 гадах прывяло да першага раўнду санкцый з боку ЕС у 2004 годзе, якія Еўропа дапоўніла спробамі падтрымаць апазіцыю і грамадзянскую супольнасць. Пасля правалу кароткага перыяду ўзаемадзеяння з рэжымам у 2009–2010 гадах ЕС увёў новыя санкцыі.

Папярэдні перыяд узаемадзеяння паміж Захадам і Беларуссю ў 2009–2010 гадах адрозніваўся ад цяперашняга тым, што ў той час беларускія ўлады таксама зрабілі пэўныя абмежаваныя крокі ў кірунку ўнутрыпалітычнай лібералізацыі. У ЕС меркавалі, што змогуць выкарыстаць узаемадзеянне для заахвочвання гэтай лібералізацыі. ЕС усё рабіў збольшага правільна, але Лукашэнка адкінуў гэтую палітыку, баючыся ўнутранага выкліку сваёй уладзе. Гэтым разам Лукашэнка шукае больш абмежаванага ўзаемадзеяння з ЕС з прычыны вонкавай пагрозы з боку Расіі і таму, што ён занепакоены, што з боку Украіны могуць распаўсюдзіцца беспарадкі і патрабаванні дэмакратызацыі. Як ні дзіўна, гэта можа азначаць, што ў гэтым выпадку яго замежнапалітычныя рэверансы ў заходнім кірунку маюць мацнейшы ўнутраны падмурак. Але Захад павінен вырашыць, ці хоча ён прыняць гэтую прапанову – дапамагаць умацоўваць беларускую дзяржаўнасць, а не падтрымліваць унутраныя патрабаванні рэформ.

Інстынкт выжывання

Пасля распаду Савецкага Саюза Захад меў вялікія чаканні ў дачыненні да Беларусі і іншых краін рэгіёну. У заходніх сталіцах меркавалі, што для беларусаў было б натуральна абраць шлях да дэмакратыі і інтэграцыі ў Еўропу. Аднак еўрапейскія палітыкі не ўлічылі таго факта, што Беларусь хоць і ёсць адназначна еўрапейскай краінай у геаграфічным сэнсе, але псіхалагічна застаецца адной з найбольш савецкіх з усіх постсавецкіх рэспублік. Яны недаацанілі ўплыў дзесяцігоддзяў прапаганды і савецкіх рэпрэсій супраць кволых беларускіх нацыянальных эліт[3]. Лукашэнка прыйшоў да ўлады ў 1994 годзе, эксплуатуючы папулізм і настальгію па Савецкім Саюзе.

Беручы пад увагу слабое пачуццё нацыянальнай і грамадзянскай ідэнтычнасці, многія ў 1990-х гадах ставілі пад сумненне даўгавечнасць беларускай дзяржавы. Але, як гэта ні парадаксальна, праз кансалідацыю ўлады Лукашэнка не толькі пабудаваў мацнейшую дзяржаву, прынамсі, у сферы бяспекі, але нават зрабіў Беларусь мадэллю ў вачах кансерватараў у Расіі і ва ўсёй Садружнасці Незалежных Дзяржаў (СНД), стварыўшы прывабныя магчымасці для замежнапалітычнага “балансавання” (гл. ніжэй). Цягам апошніх 20 гадоў Лукашэнка займаўся дэмантажам важных дэмакратычных інстытутаў, у прыватнасці парламента і судоў, якія цяпер збольшага штампуюць рашэнні органаў выканаўчай улады. Выканаўчая ўлада, якую ўзначальвае прэзідэнт, цалкам кантралюе заканадаўчую і судовую ўлады, і вяршэнства закону застаецца слабым. Заходнія краіны пастаянна і справядліва заяўляюць, што выбары ў Беларусі не ёсць ні свабоднымі, ні справядлівымі. Рэжым абвінавачваюць у шэрагу парушэнняў правоў грамадзянскай супольнасці, журналістаў і палітычных апанентаў.

У 2004 годзе Лукашэнка назваў Беларусь “крыштальным сасудам”, які ён мае несці асцярожна і з глыбокай

1 “Belarusian Leader Issues Tough Warning to Moscow”, *New York Times*, 29 January 2015, даступна на http://nytimes.com/aponline/2015/01/29/world/europe/ap-eu-belarus-lukashenko.html.

2 Igar Gubarevich, “Belarus Engages With The US, Improves Ties With Europe And Post-Soviet Countries – Foreign Policy Digest”, *Belarus Digest*, 2 April 2015, даступна на http://belarusdigest.com/story/belarus-engages-us-improves-ties-europe-and-post-soviet-countries-%E2%80%93-foreign-policy-digest-2218.

3 Andrew Wilson, *Belarus: The Last European Dictatorship* (New Haven: Yale University Press, 2011).

пашанай; ён баяўся кінуць яго, таму што ён быў крохкі і ўразлівы[4]. Аднак праўда ў тым, што менавіта яго патэрналісцкае абыходжанне зрабіла палітычную сістэму Беларусі моцна персаналізаванай, калі элементы моцы (дзяржава бяспекі і "сацыяльны кантракт" – гл. ніжэй) суіснуюць з элементамі слабасці (адкрытасць расійскаму ўплыву і інструментальная прырода гэтага "сацыяльнага кантракту").

На пачатку 2000-х гадоў асноўным клопатам Лукашэнкі была беларуская апазіцыя. Але без малага два дзесяцігоддзі ціску і запалохвання зрабілі апазіцыю няздольнай сур'ёзна супрацьстаяць уладам. Многіх актывістаў выштурхнулі з палітыкі ў выгнанне. Насамрэч, Беларусь ёсць у значнай ступені грамадствам без палітыкі, нават на ўзроўні эліт.

Беларуская апазіцыя, хоць і складаецца з мужных і адданых справе людзей, можа дагрукацца толькі да вельмі абмежаванай часткі беларусаў, асабліва калі многія яе лідары і актывісты сталі дзейнічаць з-за мяжы. Як заўважыў адзін эксперт, "Захад надта доўга ўскладваў зашмат чаканняў на плечы малалікай апазіцыі"[5]. У адрозненне ад Украіны, апазіцыя амаль цалкам адлучаная ад працэсу прыняцця рашэнняў у краіне і ад кантраляваных дзяржавай СМІ, якія застаюцца галоўнай крыніцай інфармацыі для большасці насельніцтва. Такім чынам, мала хто добра ведае апазіцыю і яе праблемы альбо падтрымлівае яе[6].

Пры Лукашэнку Беларусь пазбегла той скрайняй сацыяльнай няроўнасці, ад якой пакутуюць у Расіі і ва Украіне цягам апошніх 25 гадоў. Акрамя таго, яна пазбегла ўцягнення ў чужыя войны. У 2014 годзе Беларусь нечакана стала адзінай краінай Усходняга партнёрства, якая не мае "замарожаных" тэрытарыяльных спрэчак. Большая частка эканомікі па-ранейшаму знаходзіцца ў руках дзяржавы, і на сённяшні дзень Беларусь пазбегла ўтварэння такой алігархіі, як у Расіі і ва Украіне, хоць урад дэманструе ўзмоцненую тэндэнцыю да "размеркавання багацця" сярод бюракратычнай эліты з тым, каб супрацьстаяць яе патрабаванням інсайдарскай прыватызацыі.

Беларускі "сацыяльны кантракт" стварыў сапраўдную базу падтрымкі рэжыму. Тым не менш праўленне Лукашэнкі прывяло да неадназначных вынікаў для звычайных беларусаў. Сусветны Банк паставіў Беларусь на даволі высокае месца ў сваіх справаздачах па ўмовах вядзення бізнэсу[7]. Аднак многія інвестары пазбягаюць краіну праз непрадказальны характар яе юрыдычна-адміністрацыйнага апарата[8]. Расійскія датацыі (гл. ніжэй) галоўным чынам выдаткоўваюцца на падтрымку дзяржаўнага сектара, хоць невядомыя сумы застаюцца ў прэзідэнцкай адміністрацыі. Беларусь заваявала рэпутацыю бюракратычнай кампетэнтнасці ў шэрагу сфераў. Міжнародныя рэйтынгі пазначаюць узровень карупцыі як ніжэйшы, а індэксы дабрабыту і чалавечага развіцця як вышэйшыя за адпаведныя паказчыкі ў Расіі або ва Украіне[9].

З іншага боку, беларуская эканоміка неэфектыўная і падтрымліваецца толькі дзяржаўнымі датацыямі. Золатавалютныя рэзервы стабільна на нізкім узроўні (цяпер 4,7 мільярда долараў), і Лукашэнка заўжды вымушаны шукаць сродкі для папаўнення балансу, каб падтрымліваць эканоміку на плаву. Сістэма датацыяў прыводзіць да рэгулярных крызісаў празмернага спажывання, інфляцыі і дэвальвацыі – у прыватнасці таму, што заўсёды выдаткоўваецца шмат грошай напярэдадні выбараў, як быццам на выбарах у Беларусі існуе рэальная канкурэнцыя.

Гульня ў балансаванне

Большая частка грошай, якія падтрымліваюць патэрналісцкі сацыяльны кантракт і бюракратычны апарат у Беларусі, паступаюць з Расіі. Лукашэнка прыдумаў стратэгію захавання ва ўладзе і забеспячэння фінансавання не праз балансаванне паміж Усходам і Захадам, а праз знаходжанне ў расійскім лагеры і падачу сябе як антызаходніка, з мэтай гуляць на імперскіх памкненнях Расіі, але пры тым з рэгулярнымі дэмаршамі супраць Расіі.

Беларусы маюць добра раскручаную рэпутацыю сутнасна прарасійскіх людзей, але выжыванне ў Беларусі мае прыярытэт над геапалітычнай арыентацыяй – і выжыванне Лукашэнкі і падтрымка яго тыпу рэжыму шмат каму ўяўляецца тоесным. У апытаннях грамадскай думкі адносна таго, з кім беларусы хацелі б мець больш шчыльныя адносіны – з ЕС ці з Расіяй – той ці іншы кірунак выходзіць у лідары ў пэўны момант, але ў цэлым гэтыя дзве опцыі знаходзяцца на прыблізна адным узроўні. Беларусы не хочуць выбіраць паміж двума кірункамі адназначна.

У беларускіх уладаў добра атрымоўваецца гульня балансавання. У адрозненне ад заходніх краін, Расія не зацікаўленая ў навязванні беларускаму рэжыму дэмакратыі і рынкавых рэформ[10]. Яна часам пагражала падтрымаць беларускую апазіцыю ці падарваць амаль неабмежаваную ўладу Лукашэнкі ў Беларусі, але ніколі не спрабавала сур'ёзна ўзяцца за рэалізацыю гэтых пагроз. Як прызнаў Лукашэнка, ніякі іншы патэнцыйны партнёр

4 Александр Лукашенко, "Обращение Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко к белорусскому народу", *Вечерний Минск*, 9 сентября 2004 г., даступна на http://vminsk.by/news/22/32216.

5 Balázs Jarábik, "Revisiting Belarus: The Reality Beyond the Rhetoric", *Carnegie Europe*, 3 December 2014, даступна на http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=57373.

6 Беларусы становяцца ўсё больш скептычнымі ў сваім стаўленні да ўладаў, але гэта не пераўтвараецца ў падтрымку апазіцыі. Згодна з адным нядаўнім апытаннем грамадскай думкі, толькі 16 працэнтаў даваяраюць палітычным партыям і 60 працэнтаў не давяраюць ім. Ніхто з апазіцыйных лідараў не мае падтрымкі больш як 4 % насельніцтва. Гл. "The Most Important Results of the Public Opinion Poll in December 2014", Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 2 January 2015, даступна на http://www.iiseps.org/reliz/30/lang/en.

7 Беларусь знаходзіцца на 57-м месцы, вышэй за Расію (62-я) і Украіну (96-я), але ніжэй за Польшчу (32-я) і Літву (24-я). *Doing Business 2015*, World Bank, даступна на www.doingbusiness.org/rankings.

8 Гл. Kari Liuhto, "Experiences of Finnish firms operating in Belarus – Balancing between profits and political peculiarities", The Pan-European Institute, April 2014, даступна на www.utu.fi/en/units/tse/units/PEI/reports/Documents/Liuhto%204_2014.pdf.

9 Ryhor Astapenia, "Belarus In World Rankings: Strong Potential, Weak Performance", *Belarus Digest*, 16 July 2014, даступна на http://belarusdigest.com/story/belarus-world-rankings-strong-potential-weak-performance-18568.

10 Напрыклад, ЕС хацеў бы, каб Беларусь адпавядала патрабаванням Стратэгічных рамак ЕС у пытаннях правоў чалавека і дэмакратыі 2012 года. Гл. "EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy", European Council, 25 June 2012, даступна на http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.

не можа аказаць падтрымку на тым узроўні, на якім яе прапануе Расія:

> Расію нам ніхто не заменіць. І калі мы вядзём дыялог з Захадам, з ЕС, з Амерыкай, іншымі, мы задаём адно пытанне, і я пра гэта адкрыта кажу, – вы нам заменіце Расію? Не. Тады навошта вы нас у гэта цягнеце?[11]

Меркаванні бяспекі – гэта іншая прычына, чаму Беларусь падтрымлівае расійскія ініцыятывы, ад СНД да Еўразійскага эканамічнага саюза. Пасля каляровых рэвалюцый у Грузіі і ва Украіне ў 2003–2004 гадах беларускі кіраўнік доўгі час бачыў найбольш імаверную пагрозу свайму кіраванню ва ўнутраных забурэннях. Беларусь час ад часу фліртавала з Захадам, напрыклад праз далучэнне да Усходняга партнёрства ЕС і цеснае ўзаемадзеянне з вядучымі еўрапейскімі палітыкамі напярэдадні выбараў 2010 года. Але беларускае кіраўніцтва свядома абрала ў якасці прыярытэту расійскі вектар.

Беларускія ўлады са сваім меркантыльным гандлярскім менталітэтам таксама адчуваюць, што Захад кепска ўзнагародзіў іх за перыядычнае, але рызыкоўнае непадпарадкаванне Расіі. Яны лічаць, што Захад не ацаніў ролю Беларусі ў спрыянні транзіту паставак для кіраванай ЗША місіі ў Афганістане, а таксама актыўны ўдзел краіны ў барацьбе супраць незаконнага транзіту ядзерных матэрыялаў[12]. Беларусь паспрыяла ўмацаванню бяспекі на ўсходняй мяжы ЕС праз скарачэнне плыні зброі, наркотыкаў і імігрантаў, якія рухаюцца праз яе тэрыторыю ў ЕС. Акрамя таго, Беларусь падтрымлівае добрыя дачыненні з Украінай і не прызнала незалежнасці Паўднёвай Асеціі і Абхазіі пасля 2008 года, нават пры тым, што Расія аказвала на яе ціск, каб дамагчыся такога прызнання.

Еўрапейскія і беларускія чыноўнікі вельмі мала ўзаемадзейнічаюць, а беларуская апазіцыя традыцыйна заклапочана пытаннямі правоў чалавека. Такім чынам, амаль усе патэнцыйныя сферы супрацоўніцтва паміж ЕС і Беларуссю, у тым ліку адукацыя і эканоміка, маргіналізаваліся. Гэта стварыла вельмі спрыяльныя ўмовы для пашырэння Расіяй свайго ўплыву на беларускую эканоміку, культурную сферу, сферу бяспекі і СМІ. Да нядаўняга часу Лукашэнка быў задаволены такой сітуацыяй. Менавіта ён згарнуў апошнюю магчымасць збліжэння з Захадам у 2010 годзе, разлічыўшы, што больш шчыльныя абдымкі Расіі будуць меншым злом, чым большы палітычны плюралізм, чаго настойліва дамагаўся Захад. Але гэты разлік цяпер пачаў мяняцца.

Еўразійская інтэграцыя: форма важнейшая за напаўненне

Цягам амаль двух дзесяцігоддзяў Лукашэнка паспяхова прадаваў Расіі вобраз і частковую рэальнасць таго, што Беларусь ёсць яе адзіным надзейным замежным саюзнікам. Не дзіўна, што Лукашэнка застаецца замежным лідарам, які карыстаецца найбольшым даверам у Расіі: у снежні 2014 года дзве трэці расіян адзначылі, што Беларусь – самы надзейны партнёр Расіі і што яны лічаць Беларусь найбольш паспяховай краінай СНД[13].

Пакуль Расія трымалася на плаву дзякуючы высокім цэнам на нафту, яна з задавальненнем аплочвала падтрымку гэтага іміджу, даючы велізарныя датацыі беларускай эканоміцы ў выглядзе танных нафты і газу – вартасцю да 15 працэнтаў ад ВУП Беларусі[14]. Наўзамен беларускія ўлады падтрымлівалі амаль усе расійскія ініцыятывы на міжнароднай арэне і выкарыстоўвалі тую ж антызаходнюю рыторыку, што і Расія, як дома, так і за мяжой. Яны нават сцвярджаюць, што самі вынайшлі многія з яе ключавых элементаў, такія як славянская салідарнасць і небяспека аднапалярнага свету на чале з ЗША.

Часам можа падацца, што беларускае кіраўніцтва не можа зрабіць выбар паміж ЕС і Расіяй, але насамрэч яно не мае такога выбару. Геапалітычная лаяльнасць Беларусі застаецца яе асноўным актывам, і яна паспяхова абменьвае гэтую лаяльнасць на расійскія датацыі. Гэта азначае, што па іроніі лёсу лукашэнкава мадэль выжывання залежыць ад праўдападобнасці яго іміджу "апошняга дыктатара Еўропы", іміджу, за які Расія гатова плаціць. Такім чынам, Беларусь задаволеная статусам адзінага ізгоя ў рэгіёне. Не дзіўна, што гэта адзіная краіна ў рэгіёне, якая не з'яўляецца членам ні Сусветнай гандлёвай арганізацыі, ні Рады Еўропы і дагэтуль ужывае смяротнае пакаранне.

Беларусь паслядоўна ўдзельнічае ў міжнародных арганізацыях на чале з Расіяй і спрабуе трымацца далей ад ініцыятыў, у якіх рэй вядзе Еўропа. Беларусь увайшла ў СНД, Арганізацыю дамовы аб калектыўнай бяспецы, двухбаковую Саюзную дзяржаву Расіі і Беларусі і трохбаковы Мытны саюз Агульнай эканамічнай прасторы, а цяпер ужо ў ЕАЭС, які афіцыйна пачаў дзейнічаць 1 студзеня 2015 года.

Лукашэнка вельмі добра выкарыстоўвае ўдзел Беларусі ў падобных праектах і перыядычную крытыку ў іх бок для таго, каб атрымліваць больш датацый ад Расіі – такія як 3 мільярды ў якасці пазык, якія ён атрымаў сёлета за далейшы ўдзел у ЕАЭС. Захад не павінен прымаць такую крытыку за пярэчанні па сутнасці. Напрыклад, на сустрэчы кіраўнікоў дзяржаў-членаў ЕАЭС, якая адбылася ў снежні 2014 года, Лукашэнка здзівіў Пуціна сваёй заявай пра тое, што паміж членамі ЕАЭС насамрэч няма вольнага руху тавараў. Ён заявіў, што Еўразійская камісія не змагла ўзяць удзел у вырашэнні будзь-якіх сур'ёзных супярэчнасцяў, спасылаючыся, у прыватнасці, на нядаўняе эмбарга Расіі на імпарт беларускай прадукцыі. Лукашэнка таксама заўважыў,

11 "Президент: Россию нам никто не заменит", *Tut.by*, 15 января 2015 г., даступна на http://m.tut.by/news/politics/431512.html.

12 Vladimir Socor, "Lukashenka Holds Dialogue in Minsk with US Analysts (Part Two)", *Eurasia Daily Monitor*, 17 December 2010, даступна на http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=37297&no_cache=1.

13 "ВЦИОМ: Россияне доверяют Лукашенко и считают Беларусь самой дружественной и успешной страной СНГ", *Tut.by*, 16 декабря 2014 г., даступна на http://news.tut.by/politics/428143.html.

14 "Republic of Belarus: 2014 Article IV Consultation-Staff Report; Press Release and Statement by the Executive Director for the Republic of Belarus". International Monetary Fund Country Report 14/226, July 2014, даступна на https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14226.pdf (далей IMF, "Republic of Belarus").

Падтрымка з боку Расіі ў галіне энергетыкі, 2012–2013 гг.
(у працэнтах ад ВУП)

	2012	2013
Сумарная падтрымка	**14.9**	**12.7**
Меркаваныя субсідыі на імпарт нафты	12.6	10.9
Меркаваныя субсідыі на імпарт газу	8.3	6.6
Экспарт нафтапрадуктаў у Расію са зніжкай	-0.1	-0.2
Перавод у расійскі бюджэт экспартнага мыта на нафтапрадукты	-6.0	-4.6

Ілюстрацыя 1: Падтрымка з боку Расіі ў галіне энергетыкі, 2012–2013 гг.
Крыніца: Краінавы даклад МВФ № 14/226, ліпень 2014 г.

што ўзровень узаемнага гандлю паміж членамі ЕАЭС знізіўся больш як на 10 працэнтаў у параўнанні з папярэднім годам[15].

Сапраўды, правілы ЕАЭС вызваляюць каля 600 відаў тавараў і паслуг ад правіл вольнага руху[16]. Найбольш важна, што не быў узгоднены энергетычны саюз. Замест таго, каб даць дзяржавам-членам ЕАЭС неабмежаваны доступ да такіх прадуктаў, як нафта і газ, Расія імкнецца захаваць права пастаянна пераглядаць умовы іх пастаўкі для дасягнення сваіх палітычных мэт. Мінск расчараваны тым, што пагадненне ЕАЭС па нафтапрадуктах (жыццёва важная частка беларускага гандлю) было адкладзена да 2025 года.

Расія хацела б, каб ЕС ставіўся да ЕАЭС больш сур'ёзна, але дагэтуль незразумела, ці будзе гэта арганізацыя адыгрываць незалежную ад Расіі ролю. Хоць "Еўразійскі саюз" гучыць падобна на "Еўрапейскі саюз", ЕАЭС збольшага ўяўляе сабой няроўны альянс аўтарытарных лідараў, якія не жадаюць перадаваць наднацыянальным органам ніякія сур'ёзныя паўнамоцтвы на прыняцце палітычных рашэнняў. Нягледзячы на ўсю інтэграцыйную рыторыку, беларускія ўлады паслядоўна адхілялі прапановы Расіі перадаць частку суверэнітэту сваёй краіны наднацыянальным органам. Казахстан неаднаразова падкрэсліваў, што ён не разглядае ЕАЭС як палітычную ўстанову. Акрамя таго, ЕАЭС яшчэ павінен даказаць сваю жыццяздольнасць у кантэксце нізкіх цэн на нафту, якія могуць падарваць расійскія інтэграцыйныя ініцыятывы.

Варта адзначыць, што многія з папярэдніх інтэграцыйных ініцыятыў Расіі дагэтуль існуюць толькі на паперы. Напрыклад, Эканамічны суд СНД не змог адыграць ніякай істотнай ролі ва ўрэгуляванні рознагалоссяў паміж дзяржавамі-членамі на аснове закону. Суд Еўразійскага эканамічнага саюза, які фармальна пачаў дзейнічаць у 2012 годзе, з'яўляецца аналагічным органам, які павінен адказваць за вырашэнне эканамічных спрэчак. Але ў постсавецкіх краінах, якія маюць сур'ёзныя праблемы з вяршэнствам закону і незалежнасцю судовай улады, любы міжнародны суд будзе, хутчэй за ўсё, адыгрываць вельмі сціплую ролю.

Таксама падаецца нерэальным, каб арганізацыя, падобная да ЕС, магла аб'ядноўваць гіганцкую Расію і яе невялікіх аўтарытарных суседзяў, якіх завабілі ў гэта пагадненне шчодрымі эканамічнымі датацыямі. Першапачатковым штуршком для стварэння ЕС было моцнае жаданне ўсталяваць доўгатэрміновы мір і захаваць дэмакратыю. ЕАЭС, наадварот, ёсць найперш кааліцыяй аўтарытарных рэжымаў, якія галоўным чынам зацікаўленыя ў палітычным выжыванні і якіх мала хвалююць правы чалавека.

Наступствы крызісу ва Украіне

Пасля падзей у Крыме і Данбасе Лукашэнка быў вымушаны думаць пра тое, як абараніць Беларусь ад больш напорыстай Расіі. Беларускія ўлады цяпер разумеюць, што беларуская эканамічная, ваенная, медыйная і культурная ідэнтычнасць занадта моцна перапляласся з Расіяй. Расійскія СМІ дамінуюць у медыйным ландшафце, беларуская мова фактычна выдалена з грамадства, і пачуццё нацыянальнай і грамадзянскай ідэнтычнасці ў грамадстве слабое. Гэта можа зрабіць Беларусь асабліва ўразлівай для патэнцыйнага ўплыву, падрыўной дзейнасці або нават інтэрвенцыі з усходу.

"Зялёныя чалавечкі" наўрад ці маглі б дзейнічаць эфектыўна супраць жорсткай сістэмы бяспекі беларускай дзяржавы. Тым не менш у студзені 2015 года Беларусь унесла папраўкі ў заканадаўства, згодна з якімі любое з'яўленне замежных узброеных падраздзяленняў на тэрыторыі Беларусі будзе разглядацца як акт агрэсіі, незалежна ад таго, накіраваны яны як рэгулярныя сілы або не.

15 Лукашэнка заявіў, што ў студзені–верасні 2014 года тавараварот паміж будучымі членамі Еўразійскага эканамічнага саюза склаў толькі 89,5 працэнта ад аб'ёму за аналагічны перыяд 2013 года. Гл. "Working visit to the Russian Federation", Official Internet Portal of the President of the Republic of Belarus, 23 December 2014, даступна на http://president.gov.by/en/news_en/view/working-visit-to-the-russian-federation-10525/.

16 Гл. Yauheni Preiherman, "Ukraine Can Help Belarus with Exemptions in the Eurasian Economic Union", *Belarus Digest*, 8 April 2014, даступна на http://belarusdigest.com/story/ukraine-can-help-belarus-exemptions-eurasian-economic-union-17393.

Беларусь застаецца найбольш уразлівай у інфармацыйнай сферы. Расійскія тэлевізійныя каналы дагэтуль значна больш папулярныя, чым больш сціпла фінансаваныя беларускія медыя. Згодна з неафіцыйнымі прыватнымі лічбамі, больш за 65 працэнтаў беларусаў выкарыстоўваюць расійскае дзяржаўнае тэлебачанне ў якасці асноўнай крыніцы навін, і толькі 35 працэнтаў глядзяць беларускае дзяржаўнае тэлебачанне.

Лукашэнка зрабіў крокі, каб адказаць на гэтыя ўразлівасці, спрабуючы ўмацаваць беларускую нацыянальную ідэнтычнасць. У студзені 2015 года было абвешчана, што геаграфія і гісторыя Беларусі ў школах будуць выкладацца па-беларуску (хоць пакуль няясна, калі гэта будзе). Вэб-сайты дзяржаўных устаноў цяпер павінны мець беларускамоўную версію. Беларускія ўлады сталі ставіцца больш цярпіма да нізавых кампаній недзяржаўных арганізацыяў па прасоўванні беларускай мовы[17]. Таксама ў студзені Лукашэнка заявіў, што “культура робіць беларусаў беларусамі, а не проста “тутэйшымі”, дзе б яны ні былі”, і гэта “ўключае мову, якую мы мусім ведаць, гісторыю, якую мы мусім памятаць, і каштоўнасці, якія мы мусім паважаць”[18].

Крызіс ва Украіне таксама ўмацаваў адмоўнае стаўленне беларускага народа да рызыкі. Лукашэнка ў сваім кіраванні ўлічваў гэтую рысу характару беларусаў, большасць з якіх хоча любым коштам пазбегнуць рэвалюцыі або вайны. Як кажа беларуская прымаўка, “абы не было вайны”. Значная частка беларусаў шчыра падтрымлівае Лукашэнку як абаронцу статус-кво. Беларусы дагэтуль памятаюць Другую сусветную вайну, якая скараціла насельніцтва Беларусі на чвэрць і пакінула краіну ў руінах – і гэтая памяць старанна культывуецца ўладамі ў сваіх мэтах[19].

Не дзіўна, улічваючы шырокае ўздзеянне агрэсіўнай расійскай прапаганды, што большасць насельніцтва таксама займае прарасійскую пазіцыю ў пытанні канфлікту ва Украіне. Па асобных ацэнках, больш за 50 працэнтаў беларусаў палічылі анексію Расіяй Крыма апраўданай[20]. Без яснай нацыянальнай або грамадзянскай ідэнтычнасці і з абмежаваным доступам да незалежных СМІ ў Беларусі як Лукашэнку, так і Расіі лёгка маніпуляваць грамадскай думкай.

Акрамя таго, нядаўнія падзеі прадэманстравалі беларускім уладам, што Расія можа пакараць за любыя сур’ёзныя рэверансы ў бок Захаду, карыстаючыся велізарнымі эканамічнымі рычагамі і, што нават больш важна, прапагандысцкімі рычагамі. Ужо з’явіліся прыкметы таго, што Расія ўзнаўляе антылукашэнкаўскую кампанію, якую яна выпрабоўвала ў 2010 годзе, каб спыніць тагачасную ўяўную “адкрытасць” Беларусі Захаду. Глеб Паўлоўскі, былая даверaная асоба Крамля, нават прадказвае, што нядаўняя дэманстрацыя Лукашэнкам незалежнасці накліча на яго тую самую анты-“фашысцкую” прапаганду, якую Расія разгарнула супраць Украіны[21]. Такім чынам, Мінск баіцца як расійскага ціску, так і наступстваў узвядзення абароны супраць гэтага ціску.

Лукашэнку не падабаецца больш агрэсіўная пазіцыя Расіі ў рэгіёне, але яго таксама шакавала ўнутраная дэстабілізацыя, якая прывяла да падзення рэжыму Віктара Януковіча ва Украіне. Ён спадзяецца раздушыць любое ўнутранае іншадумства, якое Расія магла б выкарыстаць, каб узмацніць свой уплыў, але ў цяперашніх умовах малаверагодна, што яму спатрэбіцца ўжываць такія ж масавыя рэпрэсіі, якія мелі месца ў 2010 годзе.

Нават сярод найбольш аптымістычных беларускіх апазіцыянераў мала хто верыць, што выбары 2015 года стануць пераломным момантам. З улікам таго, што ўвага Захаду сканцэнтравана на іншых рэчах, малаверагодна, што на Захадзе будзе шмат абурэння, калі выбары зноў прызнаюць фальшаванымі. Сёння апазіцыя ўспрымае

17 Siarhei Bohdan, “Belarusian Government Angers Russian Nationalists”, *Belarus Digest*, 29 January 2015, даступна на http://belarusdigest.com/story/belarusian-government-angers-russian-nationalists-21181.

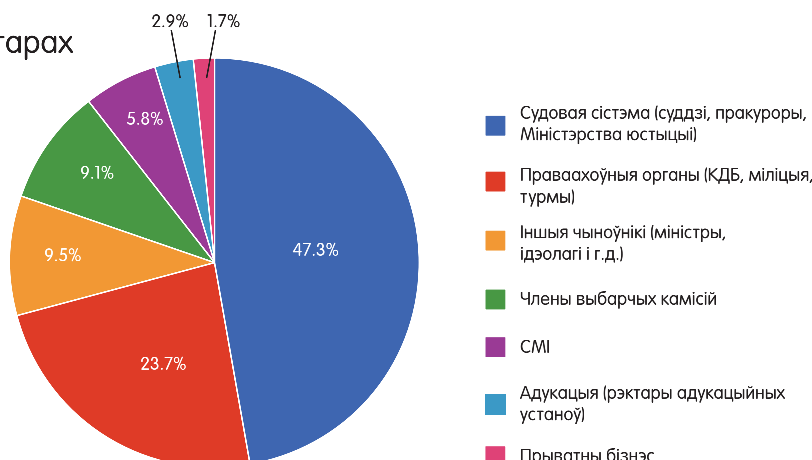
18 “Историю Беларуси и географию будут преподавать на белорусском языке”, *Tut.by*, 21 января 2015 г., даступна на http://news.tut.by/society/432381.html.

19 Kanstantsin Lashkevich , “David Marples: The Nation Built On The World War II Myth”, *Belarus Digest*, 14 June 2012, даступна на http://belarusdigest.com/story/david-marples-nation-built-world-war-ii-myth-9701.

20 “A Little Further From Russia”, Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 6 January 2015, даступна на http://www.iiseps.org/analitica/821/lang/en.

21 Grigory Ioffe, “Reasserting Belarus’s Independent Voice”, *Eurasia Daily Monitor*, 23 January 2015, даступна на http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=43446&cHash=fc919947b933bd06b24328eb0a1dfddc.

Асобы ў “чорным спісе” па сектарах



Ілюстрацыя 2: Асобы ў “чорным спісе” па сектарах
Крыніца: Дырэктывы і пастановы Еўрапейскага Саюза

аргумент на карысць стульвання шарэнгаў у час, калі Расія патэнцыйна пагражае нацыянальнай бяспецы. Адна з буйных апазіцыйных партый, Беларускі Народны Фронт, ужо выказалася супраць любога “сцэнарыю Майдана” ў Беларусі (г. зн. масавых пратэстаў) і заклікала замест гэтага ўмацоўваць ідэю незалежнасці Беларусі сярод насельніцтва[22].

Аднак доўгатэрміновыя тэндэнцыі могуць падарваць статус-кво. Эканоміка расце павольна, таму беларуская сацыяльна-эканамічная сістэма пастаянна страчвае свае адносныя перавагі перад Расіяй і Украінай. Апытанні грамадскай думкі таксама паказваюць, што разрыў паміж пакаленнямі расце. У даследаванні, якое праводзілася Незалежным інстытутам сацыяльна-эканамічных і палітычных даследаванняў у сакавіку 2014 года, пасля ўцёкаў Януковіча з Украіны, большасць тых, каму за 45 гадоў (51 працэнт), лічылі, што Беларусь “рухаецца ў правільным кірунку”. Але большасць маладзейшых за 45 гадоў лічыла інакш (55 працэнтаў, і толькі 30 працэнтаў адказалі, што краіна рухаецца ў правільным кірунку). Статус-кво падтрымалі 51 працэнт з ліку тых, каму за 45, але толькі 22 працэнты з ліку тых, каму да 45, а значыць, значная большасць маладзейшых хоча “перамен”. Шэсцьдзясят працэнтаў старэйшых давяраюць Лукашэнку, але толькі 32 працэнты з ліку тых, каму менш за 45, давяраюць прэзідэнту[23].

Эканоміка стаіць перад перспектывай яшчэ аднаго спаду ў 2015 годзе. Расійскія датацыі скарачаюцца з прычыны цяжкога стану расійскай эканомікі. Беларусь вымушана пералічваць экспартныя мыты на нафтапрадукты Расіі (пасля перапрацоўкі расійскай нафты), якія сягаюць 5–6 працэнтаў ВУП[24]. Хоць Беларусь і атрымала кароткатэрміновыя прыбыткі ад перанакіравання ў Расію харчовых прадуктаў, якія трапляюць пад расійскае эмбарга супраць ЕС, рост ВУП склаў толькі 0,9 працэнта ў 2013 годзе і 1,6 працэнта ў 2014 годзе. Прагноз на 2015 год збольшага падобны.

Беларуская эканоміка не адновіцца, пакуль не адновяцца шчодрыя расійскія датацыі (гл. Ілюстрацыю 1). Больш за тое, эканамічны клімат у Расіі мае наўпроставы ўплыў на эканоміку Беларусі: у Расію пастаўляецца 33 працэнты беларускага экспарту, а даччыныя банкі расійскіх банкаў валодаюць чвэрцю актываў банкаўскага сектара Беларусі. Акрамя таго, 70 працэнтаў прамых замежных інвестыцый паступае з Расіі; істотнае скарачэнне гэтых патокаў можа яшчэ больш ударыць па эканоміцы Беларусі[25].

Краіна сутыкаецца з крызісам ліквіднасці, патрэбы ў якой ацэньваюцца ў больш чым 4 мільярды долараў. Мінск спадзяецца, што Міжнародны валютны фонд зробіць кароткатэрміновыя фінансавыя ін’екцыі, але Расія, хутчэй за ўсё, будзе лепшай стаўкай. Мінск не хоча цалкам залежаць ад Расіі – ён хоча быць больш падобным да Швейцарыі або Сінгапура, – але ён хацеў бы атрымаць грошы на сваіх умовах.

Парадокс санкцый

Пасля 20 гадоў знаходжання Лукашэнкі ва ўладзе і 10 гадоў санкцый ЕС супраць Беларусі многія на Захадзе прызнаюць, што заходняя палітыка па дэмакратызацыі Беларусі пераважна правалілася. З 1994 года становішча з правамі чалавека ў Беларусі пагоршылася, хоць было шмат і ўзлётаў, і падзенняў. Калі некалькі вядомых дзеячаў апазіцыі бясследна зніклі ў 1999–2000 гадах, ЕС пачаў уводзіць мэтанакіраваныя санкцыі. Заходнія палітыкі пераконвалі саміх сябе, што рашэннем беларускай праблемы будуць вызваленне палітычных вязняў і, у ідэале, свабодныя і справядлівыя выбары.

“Чорны спіс” ЕС вырас з шасці асоб у 2004 годзе да больш чым 250 у 2014 годзе (Ілюстрацыя 2 паказвае размеркаванне асоб у “чорным спісе” па сектарах). Пашырэнне санкцый выразна карэлюе з ростам колькасці палітычных вязняў і ідзе за ім. Аднак заўважаецца значна слабейшая карэляцыя паміж скарачэннем колькасці палітычных вязняў (цяпер вымяраецца аднаразрадным лікам) і колькасцю асоб у “чорным спісе” (па-ранейшаму больш за 200)[26].

Для ЕС было даволі проста ўводзіць санкцыі, бо Беларусь была невялікай і малаважнай і не была інтэграваная ў еўрапейскія структуры[27]. Але парадокс санкцый у тым, што чым большы ціск яны чыняць на эканамічную і палітычную сістэму, створаную Лукашэнкам, тым больш яны падрываюць рычагі ўплыву ЕС на Беларусь. Эканамічныя санкцыі і палітычная ізаляцыя падштурхнулі Беларусь яшчэ глыбей у абдымкі Расіі. Робячы беларускую эканоміку больш залежнай ад расійскіх субсідый, санкцыі шкодзяць дзелавым ініцыятывам, адпужваюць замежных інвестараў і робяць людзей яшчэ больш залежнымі ад дзяржавы. Беларускія чыноўнікі, калі яны не могуць падарожнічаць у Еўропу, вымушаны больш актыўна супрацоўнічаць з Расіяй і там вучацца метадам кіравання краінай. Міжнародная ізаляцыя таксама падрывае іншыя сферы, такія як вышэйшая адукацыя, свабода перамяшчэння і дзейнасць грамадзянскай супольнасці.

Цікава, што Беларусь і Расія атрымліваюць палітычныя дывідэнды, калі ЕС уводзіць санкцыі супраць іншай краіны. Расійскія санкцыі супраць еўрапейскіх вытворцаў харчавання пайшлі на карысць Беларусі, якая цяпер стала буйным рээкспарцёрам гэтых прадуктаў у Расію. А калі ЕС уводзіць санкцыі супраць Беларусі, яны дапамагаюць Крамлю, падштурхоўваючы беларускую эканоміку і яе бюракратыю бліжэй да Расіі.

Пакуль непадобна, каб санкцыямі атрымалася змяніць паводзіны беларускіх уладаў. Няма пераканаўчых

22 “БНФ предлагает отказаться от Площади и выдвинуть в президенты Костусева”, *Tut.by*, 7 марта 2015 г., даступна на http://news.tut.by/politics/438685.html.

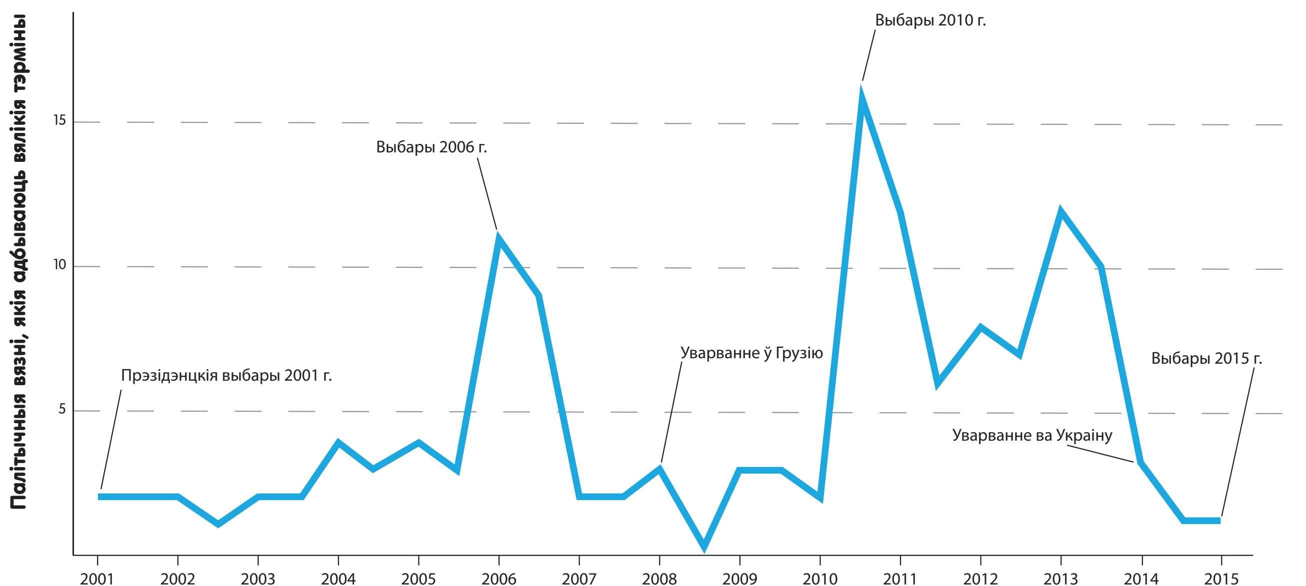
23 Вынікі нацыянальнага апытання за сакавік 2014 г., НІСЭПД, даступна на http://iiseps.org/dannye/45.

24 IMF, “Republic of Belarus”.

25 Тамсама.

26 Дадзеныя: уласныя падлікі. “Міжнародная амністыя” адносна колькасці палітычных вязняў, рашэнні і пастановы Еўрапейскага саюза.

27 Yaraslau Kryvoi, “Why European Union Trade Sanctions Do Not Work”, *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 17, p. 209, 2008.



Ілюстрацыя 3: Палітычныя вязні, якія адбываюць вялікія тэрміны, і важныя палітычныя падзеі

Крыніца: Колькасць палітычных вязняў – паводле дадзеных штогадовых дакладаў “Міжнароднай амністыі”, якія звычайна адлюстроўваюць колькасць на канец года.

доказаў таго, што павышэнне ўзроўню санкцый вядзе да скарачэння колькасці палітвязняў. Дыскусія пра тое, як магла б развівацца сітуацыя, калі б не было санкцый, чыста тэарэтычная, бо ў гульню ўступаюць многія іншыя фактары, як вонкавыя, так і ўнутраныя. Аналіз колькасці палітвязняў на базе дакладаў “Міжнароднай амністыі” дае падставы казаць пра вялікі ўплыў фактараў па-за кантролем ЕС. Як дэманструе Ілюстрацыя 3, улады ўзмацняюць рэпрэсіі (пра што сведчыць колькасць палітвязняў) у час прэзідэнцкіх выбараў, але скарачаюць іх маштабы ў адказ на больш агрэсіўныя паводзіны Расіі ў рэгіёне. Так было з вайной Расіі ў Грузіі ў 2008 годзе. Тады “Міжнародная амністыя” ў сваім штогадовым дакладзе не згадала ніводнага доўгатэрміновага палітычнага зняволенага. З усіх палітвязняў, пералічаных у дакладзе “Міжнароднай амністыі” за 2014/2015 гады, толькі адзін (былы кандыдат у прэзідэнты Мікалай Статкевіч) па-ранейшаму застаецца ў зняволенні, амаль праз год пасля крызісу ва Украіне. Іншымі словамі, ціск з боку Расіі вымушае Беларусь ставіцца больш уважліва да павелічэння сваіх магчымасцяў у кантактах з Захадам.

Тры памылковыя ўяўленні ЕС пра Беларусь

Палітыка санкцыяў ЕС сведчыць пра тое, што цягам апошніх дзесяцігоддзяў ЕС факусаваўся амаль цалкам на тых сферах, у якіх Беларусь не адпавядала еўрапейскім стандартам, часта дэманструючы малую зацікаўленасць у абмеркаванні іншых тэм па-за правамі чалавека і дэмакратыяй. ЕС чакае ад Беларусі тых жа памкненняў, якія маюць большасць іншых еўрапейскіх краін, уключаючы пераход да рыначнай эканомікі, дэмакратыі і вяршэнства права. Разам з тым ён ужывае да Беларусі мерку, адрозную ад тых, якія ўжывае да іншых былых савецкіх рэспублік, такіх як Расія або Азербайджан. Падыход ЕС да Беларусі дагэтуль меў вынікам расчараванні і адсутнасць прагрэсу, бо грунтаваўся на шэрагу памылковых уяўленняў.

Першае памылковае ўяўленне ў тым, што толькі з прычыны геаграфічнага становішча беларусы павінны разумець і падзяляць еўрапейскія каштоўнасці і жадаць далучыцца да ЕС. У рэчаіснасці як расійская, так і беларуская прапаганда часта дыскрэдытуе еўрапейскія каштоўнасці і паказвае беларускаму насельніцтву Еўропу ў вельмі негатыўным святле. Адсутнасць адкрытага грамадскага абмеркавання і абмежаваны доступ да непадцэнзурнай інфармацыі вядуць да паслаблення попыту ў грамадстве на інтэграцыю з ЕС. Але беларусы не ёсць прарасійскімі ад прыроды, як гэта паказана вышэй. Грамадская думка вагаецца паміж схільнасцю да Расіі і да ЕС у залежнасці ад таго, які кірунак падаецца больш рэалістычным у канкрэтны момант. Геапалітычныя прыхільнасці фармуюцца прапагандысцкімі намаганнямі і патэрналісцкай ментальнасцю: хто можа забяспечыць большую выгаду?

Другое памылковае ўяўленне – тое, што змена рэжыму ў Беларусі непазбежна прывядзе да з’яўлення празаходняга ўрада ў Мінску, што заснавана на таксама спрэчным дапушчэнні, што Лукашэнка – самы прарасійскі палітык. Нават калі ў Беларусі адбудзецца змена ўлады, у цяперашніх умовах яна не абавязкова прывядзе да ўсталявання празаходняга рэжыму, улічваючы ўплыў Расіі ў беларускай эканамічнай, палітычнай і медыйнай прасторах. Акрамя таго, калі Расія змагла застацца беспакаранай за ваенную інтэрвенцыю ў Грузіі і анексаваць частку Украіны, яна не стала б вагацца перад умяшаннем ва ўнутраныя справы Беларусі, уключна з

выкарыстаннем ваеннай сілы. Пагроза большай незалежнасці Беларусі цалкам магла б падштурхнуць Расію да таго, каб сфабрыкаваць канфлікт, які яна выкарыстала б як падставу для ўмяшання. Важна, такім чынам, знайсці шляхі да супрацоўніцтва на ўсіх узроўнях з тымі, хто цяпер ва ўладзе ў Беларусі, каб правесці рэформы ў такіх сферах, як эканоміка, вяршэнства права і адукацыя. Гэта стварыла б больш трывалы попыт на дэмакратыю ў параўнанні з нерэалістычным сцэнарыем хуткай змены рэжыму рэвалюцыйным шляхам.

Нарэшце, многія заходнія палітыкі сталі ахвярай іміджу Беларусі як еўрапейскай Паўночнай Карэі – ізаляванай дыктатуры, у якой зусім нічога немагчыма дасягнуць[28]. Гэтае ўяўленне не адпавядае рэчаіснасці і шкоднае. Амаль кожны буйны заходні донар, уключна з Агенцтвам ЗША па міжнародным развіцці і ЕС, ажыццяўляе праекты ў Беларусі, нават калі яны сутыкаюцца з сур'ёзнымі абмежаваннямі. Выкарыстанне дэманізуючых клішэ для апісання сітуацыі ў Беларусі насамрэч шкодзіць мясцовай грамадзянскай супольнасці, асабліва калі еўрапейскія і амерыканскія чыноўнікі кажуць пра тое, што галоўная роля грамадзянскай супольнасці – заахвочванне радыкальных палітычных перамен у Мінску. Пагроза рэвалюцыі мае моцнае псіхалагічнае ўздзеянне на беларускія ўлады, асабліва з улікам таго, што яны вераць, што ўсе так званыя каляровыя рэвалюцыі былі ініцыяваныя і арганізаваныя Захадам. У выніку для ЕС стала цяжэй істотна ўплываць на сітуацыю ў Беларусі знутры.

Рэкамендацыі

Беларускія ўлады знаходзяцца пад ціскам, які нарастае, і думаюць пра далейшыя дзеянні. Нягледзячы на пэўныя змены ў рыторыцы, беларускія ўлады не змяняюць сваёй замежнай палітыкі праз тое, што яны хочуць унутраных рэформаў. Лукашэнка папросту хоча захаваць сваю сістэму ад ціску з боку Расіі. Але нядаўнія крокі па ўмацаванні суверэнітэту і дзяржаўнасці Беларусі рызыкуюць падарваць яго традыцыйны метад балансавання паміж Захадам і Расіяй.

Сённяшнія рэверансы Лукашэнкі ў бок Захаду адрозніваюцца ад тых, якія ён рабіў у папярэдні перыяд асцярожнага ўзаемадзеяння ў 2009–2010 гадах. Гэта ўзаемадзеянне ўрэшце правалілася праз няпростае балансаванне ў рамках шматвектарнай палітыкі, калі Беларусь шукала замежнапалітычнай страхоўкі ад Расіі, робячы сімвалічныя крокі ў бок змякчэння аўтарытарызму. Калі Захад захоча ўзаемадзейнічаць, гэта будзе адбывацца шляхам падтрымкі незалежнасці Беларусі, а не заахвочвання ўяўнай міні-лібералізацыі ва ўнутранай палітыцы.

ЕС мае два шляхі адказу на новыя абставіны: грунтуючыся на геапалітыцы і заклапочанасці Расіяй альбо грунтуючыся на спробе ўмацаваць беларускае грамадства ў доўгатэрміновай перспектыве. Абодва шляхі азначалі б адмову ва ўсім, акрамя назвы, ад падыходу, угрунтаванага на абумоўленасці "больш за больш" (*more for more*). ЕС абмежавалася б падтрымкай палітыкі Лукашэнкі, скіраванай на карэктаванне дачыненняў з Расіяй, не чакаючы пры гэтым карэнных зменаў у Беларусі і не робячы крокаў, якія б маглі яшчэ больш пагоршыць дачыненні з Расіяй.

Абрысы геапалітычнага або "рэальнапалітычнага" падыходу былі накіданы дзяржаўным сакратарам Латвіі па замежных справах Андрэйсам Пілдэговічсам пасля таго, як Латвія стала старшынстваваць у ЕС у студзені 2015 года. Ён заявіў, што Мінск дапамог у дээскалацыі крызісу ва Украіне, што дало яму пэўныя рычагі для "ініцыятыў з боку ЕС"[29]. Ён прапанаваў, каб ЕС пераглядзеў санкцыі[30]. Пілдэговічс заявіў, што ў Беларусі застаюцца толькі тры палітычныя вязні[31]. Ён таксама адзначыў, што Латвія хацела б, каб Беларусь была прадстаўленая на найвышэйшым узроўні на саміце Усходняга партнёрства ў Рызе ў траўні 2015 года[32].

Беларусь, якая магла б вальней развіваць свае дачыненні з Захадам, несумненна, выклікала б заклапочанасць у Расіі і ўзяла б на сябе шмат яе часу і энергіі. Але што здарылася б потым – або ці ўзмацніла б гэта значным чынам бяспеку іншых краін рэгіёну? І, магчыма, што больш важна: чаго б усё ж такі дасягнуў такі падыход, акрамя мацнейшай, але па-ранейшаму аўтарытарнай Беларусі?

Другім і больш прадуктыўным падыходам было б сканцэнтравацца на самой Беларусі і ўзнавіць палітыку "ўзаемадзеяння" без нерэалістычных спадзяванняў 2009–2010 гадоў. ЕС мог бы прапанаваць дапамогу ў больш сучаснай форме нацыябудавання, каб паступова ўмацоўваць грамадзянскую супольнасць знутры. Магчымасць хуткай змены рэжыму ў Беларусі застаецца малаверагоднай пачынаючы, як мінімум, з 2006 года. Такім чынам, замест крытыкі рэжыму звонку такі падыход быў бы скіраваны на паступовае ўзмацненне прысутнасці ЕС у Беларусі. Акцэнт павінен быць зроблены не толькі на правы чалавека, але больш шырока на вяршэнства закону, не столькі на хуткія палітычныя змены, колькі на належнае кіраванне і барацьбу з карупцыяй. Без прысутнасці на месцы ЕС не мае моцнай перамоўнай пазіцыі.

Такі падыход увасобіўся б у чатырох асноўных кірунках дзейнасці ЕС:

- ЕС павінен дапамагчы ва ўмацаванні палітыкі ў галіне дзяржаўнасці і нацыянальнай ідэнтычнасці, а таксама ў супрацьстаянні прапагандысцкай машыне Расіі.

28 Гл., напрыклад, Rick Westhead, "Belarus: 'The North Korea of Europe'", *Toronto Star*, 7 January 2012, даступна на http://www.thestar.com/news/world/2012/01/07/belarus_the_north_korea_of_europe.html.

29 "Latvia Claims Its Presidency Won't Be 'Anti-Russian'", EurActiv, 8 January 2015, даступна на http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/latvia-claims-its-presidency-wont-be-anti-russian-311106.

30 Татьяна Коровенкова, "Санкции ЕС в отношении Беларуси могут быть пересмотрены в первом полугодии", *Naviny.by*, 23 января 2015 г., даступна на http://naviny.by/rubrics/eu/2015/01/23/ic_articles_627_188061/.

31 Grigory Ioffe, "Is Belarus Benefiting From a Change in the West's Perspective?", *Eurasia Daily Monitor*, 28 January 2015, даступна на http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=43463&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=85f36ebaa0ab7a2fcc683e74acd5be95.

32 "Госсекретарь МИД Латвии: на саммите Восточного партнерства хотели бы видеть руководство Беларуси", *Tut.by*, 23 января 2015 г., даступна на http://news.tut.by/politics/432710.html.

- ЕС павінен больш узаемадзейнічаць па ўсіх кірунках: у першую чаргу з грамадзянскай супольнасцю, якая павінна ў выніку ствараць большы попыт на суверэнітэт, дэмакратыю і вяршэнства закону ў Беларусі, але таксама трэба больш узаемадзейнічаць з чыноўнікамі на ўсіх узроўнях.
- Еўропа павінна аказваць ускосную эканамічную дапамогу: весці дыялог па эканамічнай мадэрнізацыі і дапамагаць у пытанні членства ў Сусветнай гандлёвай арганізацыі і пашырэння ролі Еўрапейскага інвестыцыйнага банка і Еўрапейскага банка рэканструкцыі і развіцця.
- ЕС трэба заахвочваць больш шчыльнае супрацоўніцтва паміж Беларуссю і Украінай, каб знізіць ціск Расіі на абедзве дзяржавы.

Супрацьдзеянне расійскай прапагандзе ёсць адной з найважнейшых задач. ЕС трэба супрацьстаяць агрэсіўнай антызаходняй прапагандзе, якая зыходзіць галоўным чынам з расійскіх СМІ ў Беларусі. Большая даступнасць незалежных СМІ праз павелічэнне колькасці і павышэнне эфектыўнасці трансгранічнага тэле-, FM-радыё- і інтэрнэт-вяшчання прывяла б да большага попыту на дэмакратычныя перамены. У той жа час для беларусаў павінна стаць больш даступнай інфармацыя пра ЕС, яго гісторыю і каштоўнасці. Хоць ЕС і мае сваё прадстаўніцтва ў Мінску, значна больш трэба рабіць для прасоўвання ведаў пра ЕС ва ўніверсітэтах (напрыклад, праз арганізацыю публічных лекцый, абменаў і конкурсаў эсэ) і для шырэйшай аўдыторыі праз арганізацыі грамадзянскай супольнасці. ЕС павінен працягваць падтрымку тэлекампаніі “Белсат”, якая размешчана ў Польшчы, але яму таксама трэба ісці далей за гэта і падтрымліваць галасы ўнутры Беларусі.

У мінулым Захад засяродзіўся на адукацыйных праграмах для праваабаронцаў і апазіцыйных актывістаў пра ЕС і яго каштоўнасці. Аднак беларуская бюракратыя, самая ўплывовая група ў беларускім грамадстве, мае значна горшае разуменне ЕС; яны пераважна атрымліваюць інфармацыю са СМІ, у якіх дамінуе Расія. Брусель павінен актывізаваць працу па перадачы вопыту, а таксама адукацыйныя праграмы для дзяржаўных службоўцаў (асабліва маладзейшых), робячы акцэнт не на агульных геапалітычных супярэчнасцях, а на практычных тэхнічных рэгламентах, стандартах і працэдурах. Праз уцягненне чыноўнікаў на ўсіх узроўнях у эфектыўнае супрацоўніцтва ЕС будзе стымуляваць апетыт да рэформ у Беларусі.

ЕС аддае недастаткова ўвагі ролі нацыянальнай ідэнтычнасці ў Беларусі. Напрыклад, Еўрапейскі гуманітарны ўніверсітэт у Літве, адзін з найбуйнейшых праектаў з донарскай падтрымкай, павольна дрэйфаваў ад спецыялізацыі на Беларусі да абслугоўвання шырэйшай групы рускамоўных на постсавецкай прасторы[33]. Аднак без умацавання нацыянальнай ідэнтычнасці Беларусь можа лёгка стаць часткай Расіі, асабліва пасля сыходу Лукашэнкі. Трэба падтрымліваць групы грамадзянскай супольнасці, але таксама і асцярожныя крокі беларускіх уладаў, якія баяцца раззлаваць рускіх нацыяналістаў, што цяпер дамінуюць у Расіі. Такая падтрымка павінна аказвацца не толькі праз маральнае заахвочванне, але таксама праз канкрэтныя доўгатэрміновыя праграмы. Гэта адна са сфер, у якой інтарэсы беларускіх уладаў, грамадзянскай супольнасці і ЕС супадаюць.

Зніжэнне візавага бар’еру праз паніжэнне візавых збораў і выдачу бясплатных віз многім катэгорыям беларусаў таксама ўзмацніла б праеўрапейскія настроі ў шырокіх колах беларускага грамадства, таксама як і развіццё дзелавых кантактаў і кантактаў у рамках грамадзянскай супольнасці. Цяпер Беларусь атрымлівае больш шэнгенскіх віз на душу насельніцтва, чым любая іншая краіна[34]. Але большая частка гэтых віз выдаецца толькі на некалькі дзён ці месяцаў, змушаючы беларусаў штораз праходзіць дарагую, працаёмкую і часта прыніжальную працэдуру атрымання візы. Трэба, каб ЕС выдаваў больш шматгадовых віз беларусам, якія маюць добрую гісторыю паездак у ЕС. Гэта павінна стаць правілам, а не выключэннем.

Стыпендыяльныя праграмы ЕС, такія як Еўрапейская праграма стыпендый для маладых беларусаў, павінны быць пашыраны і ўключаць абмены аспірантамі і навукоўцамі. Аднак недастаткова проста дапамагаць маладым людзям з’ехаць з Беларусі, каб вучыцца ў заходніх універсітэтах. Гэтак жа важна заснаваць праграмы стыпендый, якія б падтрымалі беларусаў з заходняй адукацыяй вяртацца на Бацькаўшчыну для працы ў галіне адукацыі, на дзяржаўнай службе і ў аналітычных арганізацыях. Гэта б давала Беларусі доступ да заходняга досведу і дапамагала змагацца з праблемай уцечкі мазгоў.

Хоць Усходняе партнёрства ў цэлым не змагло дасягнуць сваіх мэт у дачыненні да Беларусі, важна захоўваць удзел Беларусі ў гэтым клубе нават у якасці фармальнага члена, каб яна магла супрацоўнічаць з Украінай і іншымі краінамі рэгіёну па пытаннях, якія ўяўляюць узаемны інтарэс. Відавочна, што цяперашняе беларускае кіраўніцтва не зацікаўленае ў перспектыве далучэння да ЕС. Такім чынам, матывацыя істотна адрозніваецца ад матывацыі лідараў такіх краін, як Украіна, што азначае патрэбу ў больш індывідуальным падыходзе.

Нарэшце, многія праблемы, з якімі сутыкаецца Беларусь, вельмі падобныя да праблем Украіны. Гэта павінна весці да заахвочвання і фінансавання супрацоўніцтва паміж Беларуссю і Украінай на ўсіх узроўнях (дзяржаўным і недзяржаўным), уключаючы агульныя ініцыятывы ў сферы даследаванняў, праграмы грантаў і абменаў для навукоўцаў і палітыкаў.

33 Yaraslau Kryvoi and Alastair Rabagliati, “EHU: Optimising Impact On Belarus”, *Belarus Digest*, 14 June 2013, даступна на http://belarusdigest.com/sites/default/files/ehuforbelarus.pdf.

34 “Overview of Schengen Visa Statistics 2009-2012”, European Commission, даступна на http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_en.pdf.

Пра аўтараў

Яраслаў Крывой – заснавальнік Цэнтра Астрагорскага, галоўны рэдактар Belarus Digest і дацэнт Універсітэта Вэст Ландан. Выпускнік Гарвардскай школы права. Працаваў у міжнародных юрыдычных фірмах і выкладаў права ў Вялікабрытаніі, Расіі, Беларусі і Злучаных Штатах Амерыкі больш чым 10 гадоў. Паходзіць з Мінску. Кантактны адрас – y.kryvoi@ostrogorski.org.

Эндру Ўілсан – старшы навуковы супрацоўнік Еўрапейскай рады па міжнародных адносінах. Дацэнт па ўкраінскіх даследаваннях у Школе славянскіх і ўсходнеўрапейскіх даследаванняў (SSEES) пры Універсітэцкім каледжы Лондана. Яго апошняя кніга – "Украінскі крызіс: Што гэта значыць для Захаду" (New Haven: Yale Books, 2014). Сярод яго публікацый "Protecting the European Choice" і "Supporting the Ukrainian Revolution" (2014).

Падзякі

Аўтары ўдзячныя Яне Кобзавай, Балашу Ярабіку, Алістару Рабальяці, Анаіс Марын, Ігару Губарэвічу, Дэвіну Эклзу і Стывену Холу за іх каментарыі і дапамогу, а таксама удзельнікам канферэнцыі "Мінскі дыялог 2015".

Аўтары таксама выказваюць падзяку ўраду Швецыі за падтрымку праграмы EPMA "Вялікая Еўропа" і ўраду Нарвегіі за падтрымку серыі аналітычных дакладаў Цэнтра Астрагорскага.





Пра Цэнтр Астрагорскага

Цэнтр Астрагорскага, заснаваны ў 2011 годзе, праводзіць даследаванні і арганізуе дыскусіі па пытаннях міжнародных адносін і стратэгічных пытаннях, а таксама на тэму палітычных і эканамічных пераўтварэнняў у Беларусі і краінах былога СССР; заахвочвае супрацоўніцтва і экспертны дыялог з партнёрамі ў Беларусі, краінах Усходняга партнёрства і іншых краінах свету; публікуе актуальную інфармацыю і аналіз з рэгіёну ў публікацыях Belarus Digest, Belarus Profile і CIS Arbitration Forum, а таксама навуковыя артыкулы ў Journal of Belarusian Studies.

Галоўная місія Цэнтра Астрагорскага – спрыянне лепшаму разуменню пераходных працэсаў, рэгіянальнай інтэграцыі і выклікаў, з якімі сутыкаецца дэмакратыя і сістэма кіравання ў Беларусі і іншых постсавецкіх краінах праз вывучэнне досведу іншых краін.

www.ostrogorski.org

ПРА ЕРМА

Еўрапейская рада па міжнародных адносінах (ЕРМА) – першы агульнаеўрапейскі "мазгавы цэнтр". Заснаваны ў кастрычніку 2007 года. Мэта Рады – праводзіць даследаванні і заахвочваць змястоўныя дыскусіі па ўсёй Еўропе па пытаннях распрацоўкі паслядоўнай, эфектыўнай і заснаванай на каштоўнасцях замежнай палітыкі Еўропы.

ЕРМА распрацавала стратэгію, якая ўключае тры адметныя элементы, што вызначаюць яе дзейнасць:

- **Агульнаеўрапейская рада.** ЕРМА сфармавала Ганаровую Раду, якая ўключае больш за двесце членаў – палітыкаў, асоб, якія прымаюць рашэнні, мысляроў і дзелавых людзей з краін-членаў ЕС і краін-кандыдатаў, якія сустракаюцца ў поўным складзе адзін раз на год. Праз геаграфічныя і тэматычныя мэтавыя групы члены забяспечваюць персанал ЕРМА рэкамендацыямі і каментарыямі па пытаннях палітыкі і дапамагаюць дзейнасці ЕРМА ва ўласных краінах. Раду ўзначальваюць Карл Більдт, Эма Баніна і Мабел ван Оранж.

- **Фізічная прысутнасць у асноўных дзяржавах-членах ЕС.** ЕРМА – адзіны еўрапейскі "мазгавы цэнтр", які мае офісы ў Берліне, Лондане, Мадрыдзе, Парыжы, Рыме, Сафіі і Варшаве. Нашы офісы з'яўляюцца пляцоўкамі для даследаванняў, дыскусій, праваабарончай дзейнасці і сувязі.

- **Адметны працэс даследаванняў і распрацоўкі стратэгіі.** ЕРМА сфармаваў каманду выбітных даследчыкаў і практыкаў з усёй Еўропы, каб прасоўваць свае мэты праз інавацыйныя праекты з фокусам на ўсёй Еўропе. Дзейнасць ЕРМА ўключае першасныя даследаванні, публікацыю стратэгічных дакладаў, прыватныя сустрэчы і публічныя дыскусіі, сустрэчы "сяброў ЕРМА" ў сталіцах ЕС і кантакты са стратэгічнымі СМІ.

ЕРМА – зарэгістраваная дабрачынная арганізацыя, якая фінансуецца Фондам Адкрытага Грамадства і іншымі шчодрымі фондамі, асобамі і кампаніямі. Донары дапамагаюць нам распаўсюджваць нашы ідэі і выступаць у падтрымку заснаванай на каштоўнасцях замежнай палітыкі ЕС. ЕСМА працуе ў партнёрстве з іншымі "мазгавымі цэнтрамі" і арганізацыямі, але не дае грантаў асобам або ўстановам.

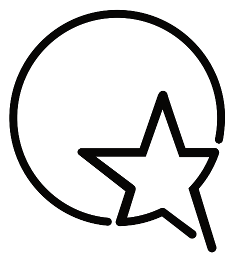
www.ecfr.eu

ISBN: 978-1-910118-32-0

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 35 Old Queen Street, London, SW1H 9JA, United Kingdom

london@ecfr.eu

Design by David Carroll & Co davidcarrollandco.com



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ОТНОШЕНИЯМ
ecfr.eu

Ostrogorski Centre

POLICY MEMO

ОТ САНКЦИЙ К САММИТАМ: БЕЛАРУСЬ ПОСЛЕ КРИЗИСА В УКРАИНЕ

Ярослав Кривой при участии Эндрю Уилсона

Беларусь возвращается в центр внимания международного сообщества, но на этот раз не только как "последняя диктатура Европы". Два саммита по конфликту на востоке Украины, которые Минск принял в течение последнего года, указывают на осторожные подвижки в политическом курсе Беларуси.

Хотя Беларусь была скорее брокером, чем действительно нейтральным участником переговоров, результатом которых стали два "Минских соглашения", правительство имеет глубокие сомнения относительно атаки России на суверенитет ее соседки.

Несмотря на определенные изменения в риторике, Беларусь не меняет свою внешнюю политику из-за того, что она хочет реформ. На самом деле, Лукашенко хочет уберечь свою систему от давления со стороны России. Но недавние шаги по укреплению суверенитета и государственности Беларуси рискуют подорвать его традиционный метод балансирования между Западом и Россией.

Сегодняшние реверансы в сторону Запада отличаются от тех, которые он делал в предыдущий период осторожного взаимодействия в 2009–2010 годах. Это взаимодействие в конце концов провалилось из-за непростого балансирования в рамках двухвекторной политики, когда Беларусь искала внешнеполитическую страховку от России, делая символические шаги в сторону смягчения авторитаризма. На этот раз второй вектор отличается. Если Запад захочет взаимодействовать, это вероятнее всего может происходить в сфере поддержки независимости Беларуси, а не поощрения мнимой мини-либерализации во внутренней политике.

У ЕС есть два пути ответа: либо основываясь на геополитике и озабоченности Россией, либо основываясь на попытке укрепить белорусское общество в долгосрочной перспективе. Оба означали бы отказ от подхода, основанного на обусловленности "больше за больше" (*more for more*) во всем, кроме названия.

ЕС ограничился бы поддержкой политики Лукашенко, направленной на корректировку отношений с Россией, но не ожидая коренных перемен в Беларуси и не делая шагов, которые могли бы еще больше ухудшить отношения с Россией.

Более продуктивным подходом было бы сконцентрироваться на самой Беларуси и возобновить политику "взаимодействия" без нереалистичных ожиданий 2009–2010 годов. ЕС предложил бы оказать помощь в более современной форме нациестроительства, такой, которая постепенно укрепляла бы гражданское общество изнутри. Возможность подталкивания быстрой смены режима в Беларуси была маловероятной начиная, как минимум, с 2006 года.

Таким образом, вместо критики режима извне, такой подход был бы направлен на постепенное усиление присутствия ЕС в Беларуси. Фокус должен быть не только на правах человека, но шире на верховенстве закона, не столько на скорых политических изменениях, сколько на должном управлении и борьбе с коррупцией. Без присутствия на месте ЕС не имеет сильной переговорной позиции.

Такой подход повлек бы за собой четыре основных направления деятельности ЕС:

- ЕС должен помочь в укреплении политики в области государственности и национальной идентичности, а также в противостоянии пропагандистской машине России.
- ЕС следует сильнее вовлекаться по всем направлениям: в первую очередь взаимодействовать с гражданским обществом, которое должно в результате создавать больший спрос на суверенитет, демократию и верховенство закона в Беларуси, но он должен также больше взаимодействовать с чиновниками на всех уровнях.

- Европа должна оказывать косвенную экономическую помощь: вести диалог по экономической модернизации и помогать в вопросе членства в ВТО и расширения роли Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития.
- ЕС должен поощрять более тесное сотрудничество между Беларусью и Украиной с тем, чтобы снизить давление России на оба государства.

Противодействие российской пропаганде станет одной из важнейших задач. ЕС следует противостоять агрессивной антизападной пропаганде, исходящей в основном от российских СМИ в Беларуси. Большая доступность независимых СМИ через увеличение количества и повышение эффективности трансграничного теле-, FM-радио и интернет-вещания привела бы к большему спросу на демократические перемены.

В то же время белорусы должны получить лучший доступ к информации о ЕС, его истории и ценностях. Хотя ЕС и имеет представительство в Минске, гораздо больше следует делать для продвижения ЕС в университетах (например, путем организации публичных лекций, обменов и конкурсов эссе) и для более широкой аудитории через организации гражданского общества. ЕС должен продолжать поддерживать телекомпанию “Белсат”, которая размещается в Польше, но ему также нужно идти дальше и поддерживать голоса внутри Беларуси.

В прошлом Запад уделял много внимания образовательным программам для правозащитников и оппозиционных активистов о ЕС и его ценностях. Однако белорусская бюрократия, самая влиятельная группа в белорусском обществе, имеет гораздо худшее понимание ЕС; они в основном получают информацию из СМИ, в которых доминирует Россия.

Брюсселю следует активизировать работу по передаче опыта, а также образовательные программы для госслужащих (особенно молодых), делая акцент не на общих геополитических противоречиях, а на практических технических регламентах, стандартах и процедурах. Через вовлечение чиновников всех уровней в эффективное сотрудничество ЕС будет стимулировать аппетит к реформам в Беларуси.

ЕС уделяет недостаточно внимания роли национальной идентичности в Беларуси. Например, Европейский гуманитарный университет в Литве, один из крупнейших проектов с донорской поддержкой, медленно дрейфовал от специализации на Беларуси к обслуживанию широкой группы русскоязычных на постсоветском пространстве. Однако без укрепления национальной идентичности Беларусь может легко стать частью России, особенно после ухода Лукашенко.

Необходимо поддерживать группы гражданского общества, но также и осторожные шаги белорусских властей, которые боятся разозлить русских националистов, доминирующих сейчас в России. Такую поддержку следует оказывать не только через моральное поощрение, но и через конкретные долгосрочные программы. Это одна из сфер, в которой интересы белорусских властей, гражданского общества и ЕС совпадают.

Понижение визового барьера путем снижения визовых сборов и выдачу бесплатных виз многим категориям белорусов также усилило бы проевропейские настроения в широких кругах белорусского общества, равно как и развитие деловых контактов и контактов в рамках гражданского общества.

Сейчас Беларусь получает больше шенгенских виз на душу населения, чем любая другая страна. Но бóльшая часть этих виз выдается только на несколько дней или месяцев, что вынуждает белорусов раз за разом проходить дорогостоящую, трудоемкую и часто унизительную процедуру получения визы. Нужно, чтобы ЕС выдавал больше многолетних виз белорусам, имеющим хорошую историю поездок в ЕС. Это должно стать правилом, а не исключением.

Стипендиальные программы ЕС, такие как Европейская программа стипендий для молодых белорусов, должны быть расширены и включать обмен аспирантами и учеными. Однако недостаточно просто помогать молодым людям покинуть Беларусь и учиться в западных университетах. Также важно учредить программы стипендий, которые помогали бы белорусам, получившим образование на Западе, возвращаться на родину для работы в образовании, на государственной службе и в организациях, ориентированных на выработку стратегий. Это бы позволило Беларуси получать западный опыт и уменьшило бы проблему утечки мозгов.

Хотя Восточное партнерство в целом не смогло достичь своих целей в отношении Беларуси, важно сохранять участие Беларуси хотя бы как формального члена этого клуба, чтобы она могла сотрудничать с Украиной и другими странами региона по вопросам, представляющим взаимный интерес. Очевидно, что нынешнее белорусское руководство не заинтересовано в перспективе присоединения к ЕС. Это означает, что его мотивация очень отличается от мотивации лидеров таких стран, как Украина. Это означает потребность в более индивидуальном подходе.

Наконец, многие проблемы, с которыми сталкивается Беларусь, очень похожи на проблемы Украины. Это должно вести к поощрению и финансированию сотрудничества между Беларусью и Украиной на всех уровнях (государственном и негосударственном), включая инициативы в сфере исследований, программы грантов и обменов для ученых и политиков.